



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 March 2014
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于黑山第二次和第三次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 2 月 5 日和 6 日举行的第 2269 次和第 2270 次会议 (CERD/C/SR.2269 和 2270) 上审议了黑山以一个文件提交的第二次和第三次合并报告 (CERD/C/MNE/2-3)。委员会在 2014 年 2 月 17 日和 18 日举行的第 2285 次和 2286 次会议 (CERD/C/SR.2285 和 2286) 上通过了下列结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国根据委员会的汇报准则提交了第二和第三次合并定期报告。委员会感谢缔约国大型、高层、多部门和性别兼顾的代表团所作的口头介绍以及其对委员会的问题与意见的答复。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏地注意到在消除种族歧视方面已经取得了若干立法和政策进展，如：

- (a) 通过了《禁止歧视法》，2010 年 7 月 27 日；
- (b) 通过了《免费法律援助法》，2011 年 4 月 6 日；
- (c) 通过了《人权和自由保护者法》，2011 年 7 月 29 日；
- (d) 实施了《外国人法修正法》，2009 年 11 月 7 日；

* 委员会在第八十四届会议上通过(2014 年 2 月 3 日至 21 日)。



- (e) 通过了少数人权利与自由法修正法，2010年12月9日；
- (f) 通过了《刑法典修正法》，该法制裁仇恨罪和仇恨言论，2013年7月30日；
- (g) 通过了解决来自前南斯拉夫共和国的流离失所者地位和来自科索沃居住在黑山的境内流离失所者地位的行动计划，2009年10月29日；
- (h) 通过了2011年至2015年永久解决黑山流离失所和内部流离失所者问题战略，着重于解决Konik地区的问题，2011年7月28日；
- (i) 通过了改进黑山罗姆人和埃及人地位的战略(2012至2016)，2012年3月；
- (j) 建立民事控制警察工作理事会；
- (k) 根据《外国人法修正法》，将“流离失所”和“境内流离失所”者申请在黑山常驻外国人地位的截止日扩展至2014年12月31日。

4. 委员会欢迎在审议阶段批准了以下国际文书：

- (a) 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，2009年3月6日；
- (b) 《残疾的权利公约》，2009年11月2日；
- (c) 《残疾人权利公约任择议定书》，2009年11月2日；
- (d) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2011年9月20日；
- (e) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2013年9月24日；
- (f) 《减少无国籍状态公约》，2013年12月5日。

C. 关注与建议

相关的统计数据

5. 委员会注意到由缔约国代表团口头提供的根据2011年4月普查获得的统计数据，但委员会感到遗憾的是没有及时处理从普查获得的数据，且没有其先前要求的有关社会经济状况的分类数据，特别没有有关各种族裔少数民族状况的数据(第二条)。

委员会回顾其修正的报告准则(CERD/C/2007/1)，委员会重申有关各个群体的族裔或国籍以及社会经济和文化状况的分类数据是极有用的工具，可用来评估在公共机关和机构内各种少数群体的代表性，有助于帮助缔约国加强所有人平等享有《公约》所规定的各种权利。委员会建议缔约国分析2011年普查期间所获得的数据，向委员会提供资料说明人口的少数族裔的组成情况，以及缔约国内经济社会状况的分类数据，特别是关于不同族裔群体的数据，包括罗姆人 Ashkali 和埃及人的统计数据。

国内立法与《公约》及国际法的协调统一

6. 委员会注意到国际法高于国家立法，占据首要地位，但委员会关注黑山议会并没有把国家立法与《公约》协调一致起来(第二条)。

委员会鼓励缔约国使国家立法与国际标准保护一致，特别是那些《公约》所规定的国际标准。委员会请缔约国提供资料说明在国家法庭内直接引用《公约》的案例。

法律禁止种族主义组织

7. 委员会注意到在缔约国没有宣布鼓吹和煽动种族歧视的组织为非法组织的立法(第二条和第四(b)条)。

委员会建议缔约国修订其立法，宣布鼓吹和煽动种族歧视的组织为非法组织。

种族主义动机作为加重处罚的情节

8. 委员会关注在裁定罪行惩罚时没有将种族主义、民族主义、族裔或族裔宗教动机作为加重刑事处罚的情节(第四条)。

委员会建议缔约国修订《刑法典》，在裁决罪行处罚时，将种族主义、民族主义、族裔或族裔宗教动机作为加重刑事处罚的情节。

实施禁止歧视法

9. 委员会关注极少数量的种族歧视的案例提交法庭，而且此类案件内很少数量的案件定罪。有信息表明即便非常严重的煽动种族仇恨的案例也被作为行为不端处理，很少予以定罪(第二、第四、第五、第六和第七条)。

委员会回顾其关于在刑事司法系统的司法和运作中防止种族歧视的第 31 号一般性建议(2005)，委员会建议缔约国：

(a) 在地方和国家各级开展提高认识的运动，例如如何向监察官和其他相关当局举报种族歧视的案件和如何向法庭提出申诉；

(b) 加强对法官、检察官、律师和警官进行有关如何确保制裁具有种族动机罪行的初步与在职培训；

(c) 向法官、检察官、律师和警官提供有关种族主义、平等待遇和非歧视刑事立法条款的培训，并在下次定期报告内提供此类培训的评估情况；

(d) 确保量刑制裁涉及种族歧视、具有种族仇恨动机的罪行，并加速处理此类案件；

(e) 建立一个机制确定、记录和分析此类案件，并在下次定期报告内提供有关这些事件的信息。

人权与自由保护者(监察官)

10. 委员会赞赏为人权与自由保护者(监察官)增加了工作人员和预算,并注意到该办公室早已处理某些歧视案件,但委员会关注监察官仍然缺少履行其职责必要的人力、技术和财政资源,鉴于最近只派其作为保护免遭歧视的体制性机制,以及作为《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》之下的全国性防范机制。委员会还关注监察官没有调查权或启动与参与涉及歧视的法庭诉讼程序的权力。(第二条)

根据关于建立国家机构促进落实《公约》的第 17 号一般性建议(1993),委员会请缔约国:

- (a) 向监察官提供必要的人力、技术和财政资源以履行该办公室近期扩展的职责;
- (b) 在国家和地方各级开展广泛运动提高对监察官职责和职能的认识;
- (c) 评估监察官各项活动效力,将调查结果纳入下次定期报告之内;
- (d) 考虑扩大监察官的职责以包括调查权和启动与参与涉及歧视司法诉讼程序的权力;
- (e) 鼓励监察官根据有关国家机构地位的原则(《巴黎原则》),向国家人权机构国际协调委员会申请作为增进和保护人权国家机构的认证。

对罗姆、Ashkali 和埃及血统的人实行的侮辱和歧视

11. 委员会关注特别对来自罗姆、Ashkali 和埃及血统的人持负面态度,进行侮辱与歧视的情况(第二、第五和第七条)。

根据关于铲除种族歧视立法的第 7 号一般性建议(1985)(第四条),关于基于族裔血统有组织的暴力问题的第 15 号一般性建议(1993)和关于歧视罗姆人的第 27 号一般性建议(2000)和关于非公民歧视问题的第 30 号一般性建议(2005),委员会建议缔约国:

- (a) 根据《公约》及其相关的国家立法为执法官员、法官、教师、媒体工作人员和社会工作者组织人权培训以便对容忍、族裔间对话和和谐形成一定认识。
- (b) 为广大公众开展宣传运动,着重于防止对罗姆、Ashkali 和埃及血统的人的歧视;
- (c) 加紧努力,在公共生活的所有领域,特别对来自科索沃的罗姆、Ashkali 和埃及血统的人的歧视。

“流离失所”和“境内流离失所”者的法律地位

12. 委员会注意到缔约国为长久解决在黑山的“流离失所”者(来自前南斯拉夫共和国)和“境内流离失所”者(来自科索沃)的未确定法律地位, 缔约国通过了战略与行动计划, 委员会关注许多此类人员很可能成为无国籍人。委员会关注一些罗姆、Ashkali 和埃及血统的“境内流离失所”者难以获得一些个人文件, 而这些文件根据《外国人法修订法》在申请外国人地位时需要这些文件(第二、第四、第五、第六和第七条)。

委员会回顾关于歧视非公民的第 30 号一般性建议, 委员会建议缔约国:

(a) 简化“流离失所”和“境内流离失所”者按照《外国人法修正法》获得外国人地位的程序;

(b) 以简单、普及和广泛宣传的方式使有关人士了解注册登记的重要性, 为其本人及其子女获得注册登记的证据与文件;

(c) 加强援助在支付行政费用方面有困难的人, 继续安排公交运输, 以便帮助他们获得申请在黑山外国人地位所需要的文件;

(d) 建立简化出生登记程序, 向在缔约国领土内出生的所有人颁发证件;

(e) 制订一项战略计划, 并且采取行政和司法措施登记或追溯登记在保健机构之外出生的儿童。

在 Konik 营地的罗姆、Ashkali 和埃及原籍者的住房状况

13. 委员会严肃关注从科索沃来的“罗姆、Ashkali 和埃及原籍人”继续在 Podgorica 附近的 Konik 营地内处于令人震惊的生活条件中, 该营地处在一个垃圾堆积处, 最近还遭到洪水与大火的干扰。委员会特别关注, 尽管于 2011 年通过了持续解决战略, 营地仍然没有基本公共设施与服务, 如电、自来水和公共卫生设施, 而为 Konik 营地居民建造住房尚未开始。委员会还关注在营地内的居民实际上生活在隔离状况之下(第二、第三和第五条)。

委员会回顾关于缔约国汇报的第 3 号一般性建议(1972)、关于对罗姆人歧视的第 27 号一般性建议(2000)和关于歧视非公民的第 30 号(2004), 委员会建议缔约国:

(a) 采取紧急措施改进 Konik 营地的生活条件, 并为立即关闭 Konik 营地实施一项可持续战略;

(b) 2004 年缔约国代表团宣布将为 Konik 居民建造 60 个住房单位, 紧急开始建造这些住房单位, 并且毫不延迟地建造其他上百个住房单位, 继续确保获得资金, 包括通过捐助者的筹资;

(c) 在全国促进罗姆、Ashkali 和埃及原籍人的融入, 包括 Konik 居民的融入, 确保向他们提供充分的居住和住房条件以避免分割。

教育系统内的罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童

14. 委员会关注在罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童中间，特别是年龄 11 岁以后的儿童的就学率与上学率低，其中原因是童工、童婚，对女孩而言，则是强迫结婚。委员会还关注大量罗姆儿童生活和工作在街头，使他们特别容易遭到人口贩运和经济与性剥削。此外，委员会关注缺乏罗姆语教学，而且事实上在 Bozida, Vukovic Podgoricanin 学校 Konik 分校内学习的罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童与其他儿童分开(第二、第三、第五和第七条)。

根据关于种族分离和隔离的第 19 号一般性建议(1995)和关于歧视罗姆人的第 27 号一般性建议(2000)，委员会建议缔约国：

(a) 为了避免隔离，向罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童提供免费教育、免费课本和免费交通，确保他们融入在地方教育设施内，关闭在 Bozida, Vukovic Podgoricanin 学校内的 Konik 分校；

(b) 确保无出生登记或身份证的罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童在获得教育和在学校环境中不遭受歧视；

(c) 加紧努力提高罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童的入学率，降低辍学率，方法是向其家长宣传继续教育对其儿童的长期经济社会福利的价值以及童工、童工和强迫婚姻对儿童的健康及今后前途的不利后果；

(d) 为了改进罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童对黑山语言的认识，加紧将这些儿童召入幼儿园和其他学前教育机构；

(e) 在学校里提高使用罗姆教学助手和调停人员，鼓励教师考虑用罗姆语言进行部分课程的讲学；

(f) 特别在非正式和家庭方面，向在街头生活的罗姆、Ashkali 和埃及原籍儿童提供保护和信息以便防止他们成为人口贩运和经济与性剥削的受害者。

罗姆、Ashkali 和埃及原籍者的社会经济状况

15. 委员会关注缔约国内罗姆、Ashkali 和埃及原籍者的困难经济状况及高失业率，原因是他们缺乏资格与文盲率高，但也受到直接和间接的歧视影响。委员会注意到由于他们缺乏资历和文盲程度高，因而这些少数群体的成员被划为“难以雇佣者”，委员会关注这些少数群体的成员还遭受直接和间接的歧视(第五条)。

委员会回顾关于歧视罗姆人的第 27 号一般性建议(2000)，委员会建议缔约国：

(a) 监督和纠正直接或间接歧视罗姆、Ashkali 和埃及原籍者的案件，采取特殊措施实现其平等以符合《禁止歧视法》第 5 条；

(b) 加强努力通过成年人扫盲和职业培训方案提高罗姆、Ashkali 和埃及原籍者的就业能力和就业，加强积极正面行动，如实施积极就业政策以及准予其免费、获得津贴和给予无息贷款；

(c) 认识罗姆、Ashkali 和埃及原籍妇女在教育、就业和健康保健方面所遭受的双重歧视，采取具体的措施解决和克服此类歧视。

寻求庇护者的状况

16. 委员会关注推迟开放 Podgorica 附近的寻求庇护者的接待中心，该接待中心该在 2011 年后期开始运作(第五和第六条)。

鉴于关于第五条和难民与流离失所者的第 22 号一般性建议(1996)，委员会建议缔约国：

(a) 向目前居住在私人设施内的寻求庇护者提供充分的食物和基本医疗；

(b) 立即完成建造 Podgorica 附近的寻求庇护者的接待中心，并考虑到日前人数，向其提供必要的工作人员和设施以使其能够准确地运作。

D. 其他建议

批准其他条约

17. 铭记所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别具有与社区遭受种族歧视相关条款的条约，例如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

18. 根据德班审查会议的后续行动第 33 号一般性建议(2009)，委员会建议缔约国实施 2011 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》，并在国内法律秩序中实施《公约》时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的产出文件。委员会请缔约国在下次定期报告内纳入在国家一级实施《德班宣言和行动纲领》的行动计划及其他措施的具体信息。

《公约》第八条修正案

19. 委员会重申其建议：缔约国批准 1998 年 1 月 15 日《公约》缔约国第十四届会议上通过，并得到大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第 6 款修正。在这方面，委员会援引大会第 61/148、63/243、65/200 和 67/156 号决议，大会在这些决议中强力敦促缔约国加速对委员会经费筹措问题的《公约》修正的国内批准程序，并从速书面通知秘书长表示同意修正案。

与民间社会组织的磋商

20. 在编制下次定期报告时以及在对本结论性意见采取后续行动时继续与在人权保护领域内工作的民间社会组织，特别在打击种族歧视方面开展工作的民间社会进行磋商并扩大对话。

宣传

21. 委员会建议缔约国在提交报告的同时立即向公众公布并提供这些报告并同样以官方语言，并酌情以其他常用语文公布委员会对这些报告的意见。

结论性意见的后续行动

22. 根据《公约》第九条第 1 款及委员会修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过一年之内提供资料，说明就上文第 9、第 12 和第 14(b) 段所载建议采取后续行动的情况。

特别重要的段落

23. 委员会还谨请缔约国注意上述第 13、14、15 和 16 段内各项建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料说明为落实这些建议采取了哪些具体措施。

编写下次定期报告

24. 委员会建议缔约国于 2017 年 6 月 3 日之前以一份文件的形式提交第四至第六次合并报告，并考虑委员会在第七十一届会议上通过的具体报告准则 (CERD/C/2007/1)，报告要论述本结论性意见中所提出的所有要点。委员会还促请缔约国遵守条约具体报告篇幅 40 页和共同核心文件篇幅 60-80 页的要求 (HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章第 19 段)。